

Agriculture et environnement : quelques réflexions sur un nouveau ministère en Espagne

Eduardo Moyano Estrada

Instituto de estudios sociales avanzados (IESA) ; Consejo superior de investigaciones científicas (CSIC)

emoyano@iesa.csic.es

Traduction : Danielle Barrès, INRA MaR/S

Le regroupement de l'agriculture et de l'environnement dans un seul ministère de l'environnement et du milieu rural et maritime (MARM), est une des nouveautés du second gouvernement Zapatero. Cela peut paraître étonnant dans la mesure où, depuis douze ans, l'existence d'un ministère de l'Environnement, aux compétences clairement distinctes de celles du ministère de l'Agriculture¹, était devenue la norme.

Un ministère de l'Environnement, pour quoi faire ?

La création d'un ministère de l'Environnement avait été proposée, d'abord sans succès, par le parti socialiste espagnol (PSOE) sous le dernier gouvernement de Felipe Gonzalez (1993). Elle est entrée dans les faits sous le premier gouvernement Aznar (1996) et fit l'objet de débats et de controverses, comme dans d'autres pays européens qui ont envisagé un modèle semblable. Les termes de ce débat étaient : un ministère autonome s'occupant de thèmes transversaux a-t-il un sens ?

Ne vaut-il pas mieux que l'environnement imprègne toutes les actions développées dans la sphère publique (agriculture, pêche, industrie, travaux publics, transport, espaces naturels, éducation, santé...) plutôt que d'avoir un ministère spécialisé dans cette tâche ?

Certains soulignèrent à l'époque le risque de voir se créer de nouveaux services administratifs de l'environnement au niveau national et régional, signalant que cela pourrait amener un nouvel état d'esprit corporatiste à l'intérieur de l'administration qui, allié au mouvement écologiste, pouvait conduire à une sorte de fondamentalisme conservationniste, plus dommageable encore que le vieux corporatisme agricole ancré dans les services de l'agriculture.

La prédominance du principe de développement durable, depuis la première moitié des années 1990 (avec le rapport Brundtland comme indiscutable référence), et la forte influence médiatique des thèmes environnementaux mirent une sourdine aux voix qui doutaient des avantages que la création d'un ministère de l'Environnement pouvait avoir pour la gestion du milieu naturel en Espagne.

Un ministère pour quel environnement ?

Pour ces critiques, il était erroné de réunir la gestion de l'environnement « vert » (rural-naturel) et de l'environnement « gris » (urbain-industriel) en mélangeant des politiques qui devaient répondre à des logiques différentes. Ces critiques insistaient, en outre, sur le fait que dans un territoire aussi vaste et étendu que l'Espagne, où la grande superficie d'espaces naturels repose sur une étroite imbrication entre usages traditionnels de la montagne, pratiques d'élevage extensif et exploitation forestière, séparer les compétences agricoles et environnementales

1. Seules la forêt et la conservation de la nature étaient rattachées à l'environnement.

n'avait pas beaucoup de sens à un moment où il fallait gérer ces espaces, à savoir gérer l'environnement « vert ». Ils signalaient aussi que beaucoup de ces espaces naturels de grande valeur écologique (par leur contribution à la biodiversité) se trouvaient dans des zones où l'agriculture constituait toujours un moteur important de développement et un élément clé pour sa conservation, ce qui, à leur avis, était un argument supplémentaire en faveur de la non-séparation des compétences agricoles et environnementales. Pour eux, sans agriculture, il n'était pas possible de conserver de façon durable (en termes économiques, sociaux et environnementaux) l'important patrimoine naturel espagnol.

Ils ajoutaient à cela que la régulation hydraulique était nécessaire dans un pays qui connaît un déficit d'eau chronique, et où le développement agricole de nombreux territoires ruraux dépend, dans une grande mesure, de l'extension de la surface irriguée, ce qui rendrait plus urgent une coordination prudente entre logique productive et logique conservationniste, pour éviter que l'une ne s'impose à l'autre. Ils affirmaient finalement que, dans la situation si particulière de l'Espagne, la séparation drastique des compétences agricoles et de gestion du territoire et du milieu naturel en deux ministères ne donnerait pas de bons résultats pour l'environnement « vert ».

Environnement vert, environnement gris

Cependant, le discours pro-environnemental étant prédominant, avec le Sommet de Rio d'abord, celui de Johannesburg ensuite, et le Protocole de Kyoto en toile de fond, ces critiques étaient perçues comme le reflet déjà caduc des intérêts corporatistes agricoles, craignant de perdre leur influence face à l'apparition d'une nouvelle administration environnementale, une importante innovation dans la structure des gouvernements européens.

Au début des années 1990, le discrédit social de la PAC après des décennies de productivisme à outrance, l'existence d'excédents (de céréales, lait et viande, notamment), le gaspillage d'argent public sous forme d'aides pas toujours justifiées (avec des effets d'inégalité entre grands et petits agriculteurs), ainsi que l'usage incontrôlé de l'eau d'irrigation et l'apparition d'effets nocifs sur l'environnement ont contribué à ce que le secteur de la production agricole (et sa cohorte de dirigeants syndicaux, fonction-

UN SUPER MINISTÈRE



naires et ingénieurs agronomes) soit assimilé à un certain immobilisme, voire à une certaine ardeur destructrice de la nature.

À l'opposé émergeait l'image modernisatrice des nouvelles administrations de l'environnement (celles d'une modernisation soutenable, réflexive et écologique), avec leurs troupes de gestionnaires d'espaces naturels (biologistes, géographes, écologues, diplômés de sciences environnementales...) et leur vocation à gérer simultanément l'environnement « vert » et l'environnement « gris ».

C'est dans cet élan que s'est développée la politique conservationniste de ces nouvelles administrations, ministères ou conseils régionaux du développement.

D'une part, en ce qui concerne l'environnement « vert » (le milieu naturel), on déclara protégée la plus grande superficie d'espaces naturels d'Europe (4,2 millions d'hectares soit 8,3 % du territoire). Les projets de développement de barrages furent stoppés et l'on prit des mesures restrictives pour limiter l'accès et l'usage de la montagne et réguler le développement de pratiques comme la chasse, afin de protéger la biodiversité.

D'autre part, pour ce qui est relatif à l'environnement « gris » (urbano-industriel) se dessinèrent d'ambitieux plans d'intervention pour freiner l'urbanisation sauvage des zones côtières, promouvoir le stockage et le recyclage des déchets tant urbains qu'industriels, réduire

l'émission de gaz à effet de serre, promouvoir les transports collectifs, diminuer les niveaux de pollution atmosphérique d'origine industrielle ou la pollution acoustique dans les villes, contribuer à résoudre le problème de l'approvisionnement en eau de certaines régions grâce à des mesures alternatives aux transferts entre bassins.

Il ne semble pas que, pendant ces douze années, se soit produite l'intégration souhaitée avec les administrations de l'agriculture pour tout ce qui concerne la gestion de l'environnement « vert ». Au contraire, de sérieux désaccords ont surgi sur des sujets aussi importants que la gestion des espaces du réseau Natura 2000, l'application du programme agro-environnemental, la reforestation des terres agricoles, la gestion des ressources hydriques ou le rôle des agriculteurs dans la prévention et la lutte contre les feux de forêts.

Pour finir, les objectifs ambitieux qui justifiaient la création d'un ministère de l'Environnement en matière de protection générale du milieu urbain et industriel (pollution, émission de GES) n'ont sans doute pas été atteints, tant il est vrai qu'ils auraient nécessité une bonne coordination avec les gouvernements régionaux et avec les corporations locales, coordination qui, sauf en de rares cas, n'a pas existé.

Agriculture et/ou environnement ?

C'est pourquoi, dès avant les élections législatives du 9 mars 2008, et en pleine élaboration des programmes électoraux, certains, jusque dans les rangs même du PSOE, ne trouvaient pas opportun de maintenir ce modèle de ministère embrassant toute la politique relative à l'environnement (tant dans sa dimension « verte » que « grise »). Ces objections concernaient surtout l'efficacité de la gestion, même si l'on reconnaissait l'effet positif qu'avait eu l'existence du ministère de l'Environnement sur l'opinion publique et les médias pour sortir les thèmes environnementaux des seuls agendas politique et médiatique et promouvoir des dynamiques de participation sociale, notamment dans le cadre des Agenda 21 locaux.

Mais, outre ce problème de coordination interministérielle (plus ou moins aigu selon les thèmes au niveau national ou dans certaines régions), d'autres éléments ont reconfiguré les relations entre agriculture et environnement, parmi lesquels la décision d'intégrer les deux compétences dans la gestion des espaces naturels. D'une part, les nouvelles orientations de la politique européenne de développement rural,

qui promeuvent la convergence entre les dimensions agricole, environnementale et territoriale. D'autre part, la crise énergétique et alimentaire, qui a induit des changements importants dans l'ordre de priorité entre objectifs productifs et conservatoires. Sans oublier les nouvelles propositions environnementales qui plaident en faveur de la convergence entre agriculture extensive et environnement comme étant la meilleure façon d'assurer la biodiversité.

Tout cela dans un contexte de crise économique générale dont la durée est imprévisible, mais qui semble devoir être intense durant cette législature, pour laquelle le gouvernement a défini comme priorité de développer, en urgence, des politiques contra-cycliques. Or ces politiques reposent sur d'ambitieux projets d'investissement dans le domaine des travaux publics, et leur mise en œuvre se trouverait ralentie si des études d'impact environnemental devaient être réalisées par une administration autonome de l'environnement. De plus, le pari de ce gouvernement socialiste pour changer à moyen et long terme le modèle espagnol de croissance, trop dépendant du secteur de la construction immobilière, est de développer, par exemple, l'agro-industrie, l'industrie aérospatiale, la production d'énergie ou les biotechnologies – tous secteurs ayant des effets importants sur l'environnement.

Une nouvelle configuration

Le premier élément nouveau est, comme on l'a dit, l'application du règlement européen de développement rural (FEADER) qui a pour objectif d'intégrer les dimensions agricoles, territoriales et environnementales dans la politique de développement des zones rurales – un défi peut-être plus facile à réussir en intégrant les administrations de l'agriculture et de l'environnement ou en intensifiant leur coordination. Le gouvernement opta pour la première formule, l'intégration, tandis que la majorité des gouvernements régionaux des communautés autonomes semblent avoir choisi la seconde en conservant la séparation de ces deux conseils (c'est le cas du nouvel exécutif en Andalousie). Une fois les plans de développement rural adoptés, le nouveau ministère devra donc jouer un rôle de coordination et faire preuve de vision intégratrice, tâche qui ne sera pas facile s'il n'y a pas de parallélisme entre le niveau national et les niveaux régionaux de gouvernement au moment de structurer les compétences agricoles, environnementales et territoriales.

Le deuxième élément nouveau est l'approbation (à la fin de la précédente législature

et avec une certaine précipitation) de la loi sur le développement durable du milieu rural et le défi, compliqué pour le gouvernement socialiste, que constitue son application réelle aux territoires ruraux au cours de cette nouvelle législature. Une telle loi, inspirée des principes de la multifonctionnalité et ayant pour objectif de coordonner les actions gouvernementales avec une vision complète du milieu rural, exige au minimum que deux des administrations les plus importantes, par leurs implications dans ses axes (agriculture, développement territorial et conservation de l'environnement) intègrent leurs compétences.

Le troisième élément nouveau fut la grave crise énergétique qui rouvrit le débat sur l'énergie nucléaire et posa la question de l'opportunité du développement des cultures agro-énergétiques pour la production d'agro-carburants, une orientation qui exige une intégration adéquate entre les objectifs agricoles et environnementaux afin d'éviter des effets pervers sur l'environnement.

Finalement, les turbulences sur les marchés mondiaux des aliments (et les sérieux problèmes d'approvisionnement) produisirent un changement dans l'échelle des priorités et une réorientation des préférences dans le cadre des relations entre conservation de l'environnement et approvisionnement agricole, tout en réactivant le sujet des cultures transgéniques.

Ainsi, le discours « produire moins mais mieux », qui a dominé la politique agricole européenne ces dernières années et qui a justifié, d'une certaine façon, l'acceptation de restrictions environnementales imposées à l'agriculture à partir d'une logique conservationniste du milieu naturel, commence aujourd'hui à être remplacé par un autre discours, beaucoup plus nuancé, pour ne pas dire opposé. Ce discours – que nous pourrions qualifier de néo-agrarien – propose d'augmenter la production agricole à des fins alimentaires et d'assouplir les restrictions environnementales pesant sur l'agriculture jusqu'au niveau admissible, lequel devrait aller jusqu'à l'interdiction des pratiques agricoles et d'élevage ayant des effets clairement nocifs sur l'environnement à court terme, mais guère au-delà.

Dans ce contexte, on commence à réviser la politique de l'eau. Contrairement à la thèse de la nouvelle culture de l'eau, on pense à nouveau maintenant non seulement à économiser l'eau d'irrigation mais à augmenter les ressources, en réactivant les projets de barrages qui avaient été abandonnés dans la première moitié des années

1990. On pense finalement que, dans le contexte du changement climatique, où l'on prévoit des pluies concentrées sur de courtes périodes et plus torrentielles qu'avant, il faut augmenter la capacité de stockage et de régulation des réservoirs.

Tout cela remet profondément en question beaucoup des idées qui ont dominé le paysage politique de l'agriculture et de l'environnement dans les deux dernières décennies, et qui ont justifié que l'on contrôle de l'extérieur, c'est-à-dire depuis les administrations de l'environnement, la vocation d'expansion du secteur agricole. Après avoir été diabolisée comme le symbole du gaspillage – dans l'utilisation des ressources naturelles – et de l'absurdité – dans l'utilisation des aides économiques considérables du secteur – l'agriculture devient maintenant un secteur économique auquel on demande à nouveau d'intensifier sa production et de garantir l'approvisionnement alimentaire de la population.

Environnement et milieu « rural et maritime »

C'est au regard du contexte ci-dessus qu'il faut lire la décision du président Zapatero de créer un ministère de l'Environnement et du milieu rural et maritime (MARM), lequel intègre les compétences de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement. La mesure est audacieuse en termes stratégiques (une sorte de jeu à somme positive). En théorie aucun des deux ministères antérieurs n'est perdant. Il n'y a pas d'absorption d'un ministère par un autre mais, de l'intégration des deux, émerge un super-ministère de plus haut rang politique, avec deux secrétaires d'État : l'un, de l'Environnement et de l'eau, en charge des thèmes agricoles et ruraux, soit de l'environnement « vert » ; l'autre, du Changement climatique, pour les thèmes relevant de l'environnement « gris », plus en rapport avec les problèmes du changement global en matière de pollution et de durabilité.

Le siège de ce super-ministère restant le noble édifice d'Atocha (emblème de la corporation agricole pendant plus d'un siècle), et l'ancienne ministre de l'Agriculture, Elena Espinosa, restant titulaire du poste, il est possible que ce changement n'ait pas grande importance en termes réels, s'il en a en termes symboliques. Du moins n'a-t-on pas l'impression que les intérêts agricoles sont relégués au second plan dans un ministère d'où a disparu toute mention à l'agriculture, tant dans sa dénomination propre que dans celle des deux



Le « noble édifice d'Atocha », à Madrid, avec à son fronton l'inscription « Ministère de l'Agriculture ». Dessin de Claire Brenot.

secrétariats d'État qui le composent. On peut se demander quelle aurait été la réaction du secteur agricole si, à la tête du nouveau ministère, était restée la précédente ministre de l'Environnement.

Cependant, sous cette apparente continuité, le ministère de l'Agriculture a bien disparu, ce que certains cercles d'opinion réclamaient depuis longtemps. Une telle disparition ne devrait pas, en principe, être bien grave, puisque ce ministère est resté sans compétence au moment de la décentralisation politique et administrative en faveur des communautés autonomes et du transfert à d'autres organismes ministériels de domaines comme le commerce extérieur, la recherche agronomique, la formation professionnelle, les semences et l'inspection sanitaire. D'autre part, nombre de ses fonctionnaires soit ont été transférés dans le cadre de la décentralisation, soit étaient proches de la retraite. De fait, il restait seulement dans les compétences de ce ministère la pêche, les assurances agricoles (gérées de façon autonome par l'entreprise publique ENESA), la gestion des fonds agricoles européens (FEADER et FEAGA, qu'il a été

proposé de transférer au ministère de l'Économie) et la représentation nationale aux comités de gestion de la PAC à Bruxelles qui, depuis un certain temps se faisait de façon partagée avec les représentants des gouvernements régionaux). Il faut encore y ajouter la gestion de fonds documentaires et d'archives, l'édition de publications et de statistiques, cette dernière tâche étant de grande importance dans un contexte de consultation croissante à travers les TIC, mais paradoxalement dispersée dans les 17 communautés autonomes, chacune ayant ses propres statistiques et sources d'information sur le secteur agricole.

D'aucuns demandent que l'on profite de la création du nouveau ministère pour traiter les thèmes agricoles et alimentaires dans une perspective plus intégrée, avec une vision interprofessionnelle et de filière, et en intégrant la dimension territoriale, compte tenu du fait qu'aujourd'hui l'avenir de nombreux espaces ruraux passe par la revitalisation de la valeur du territoire comme ressource endogène.

Les réactions des différents groupes sociaux

Les réactions ont été diverses en fonction des groupes sociaux, plus ou moins impliqués dans la gestion de l'environnement, et plus concrètement dans tout ce qui a un rapport avec l'environnement « vert », c'est-à-dire l'agriculture, l'environnement et les espaces ruraux.

Les écologistes

Les écologistes ont fortement et unanimement critiqué cette décision, l'interprétant comme une régression de la tendance pro-environnementale qui se développait depuis deux décennies dans l'opinion publique. Il suffit de lire les réactions des organisations les plus connues, Greenpeace, WWF-Adena, ou Écologistes en action : leurs dirigeants se sentent trahis par un gouvernement dont ils attendaient (non sans une certaine ingénuité) un saut qualitatif avec la création d'une vice-présidence sur la durabilité qui prendrait en charge la stratégie sur le climat.

Ils perçoivent la création du nouveau ministère comme un recul du Parti socialiste devant les pressions des groupes agricoles et de leurs alliés à l'encontre des politiques de préservation de l'environnement et, plus concrètement, contre la loi sur le patrimoine naturel et la biodiversité (2008) – pressions que la manifestation des fédérations de chasseurs et de certaines organisations agricoles à Madrid quelques jours avant les élections du 9 mars 2008 peut symboliser. Certains dirigeants écologistes, comme Pedro Arrojo², ont déclaré que ce qui sous-tend cette décision est une refondation du ministère de l'Agriculture qui récupère d'anciennes compétences, lesquelles avaient été assumées pendant cette dernière décennie par le précédent ministère de l'Environnement.

Les groupes écologistes ont raison d'être préoccupés. En dépit d'une continuité apparente, puisque la dénomination « Environnement » est maintenue dans le nouveau ministère, il est certain que l'importance politique des thèmes environnementaux descend d'un échelon – de celui d'un ministre à celui de la nouvelle secrétaire d'État au changement climatique. Cela implique une évidente baisse du niveau de discussion de ces groupes avec les instances du nouveau ministère, outre les possibles effets négatifs qu'une telle mesure peut avoir sur l'importance de ces sujets dans l'agenda politique et médiatique,

même si, au niveau des régions, se maintiennent les conseils de l'Environnement.

À l'évidence, avec la nouvelle structure de ce gouvernement, une thèse qui dominait depuis 12 ans a été abandonnée – cette thèse selon laquelle les problèmes environnementaux sont traités plus efficacement par un ministère spécifique qui englobe l'environnement dans sa totalité (dimension « verte » et dimension « grise »). Au contraire, on revient à l'idée qu'il vaut mieux intégrer seulement les dimensions agricole et conservationniste dans la gestion du milieu naturel (le « vert ») et laisser la gestion de l'environnement urbain et industriel (le « gris ») aux différents ministères impliqués, en espérant que le principe de la durabilité environnementale imprènera toutes les actions du gouvernement.

Les groupes agricoles

Quant au secteur agricole, sa première réaction fut d'applaudir la mesure adoptée par le Président Zapatero, en pensant que les choses redevenaient ce qu'elles n'auraient jamais dû cesser d'être avec la réintégration des questions environnementales dans l'agriculture car, pour les agriculteurs, c'est « la meilleure garantie pour la conservation des espaces naturels ». La permanence dans le nouveau ministère de quelques hauts responsables de l'ancien ministère de l'Agriculture, à commencer par la ministre, Elena Espinosa, et par l'ancien secrétaire général, Josep Puxeu, pourrait donner l'impression que tout va continuer comme avant en ce qui concerne les intérêts agricoles. Il me semble pourtant que la réforme n'est pas cosmétique, mais plus profonde.

Les trois organisations professionnelles agricoles à vocation générales (ASAJA, COAG et UPA)³ semblent l'avoir pressenti, ainsi que, dans une moindre mesure, la confédération des coopératives (CCA)⁴. Non seulement elles ont déploré le fait que le mot agriculture ne figure pas dans le nom du nouveau ministère, mais elles ont aussi exprimé leur préoccupation. En leur for intérieur, leurs dirigeants sont conscients de ce que, avec cette nouvelle structure, le niveau politique de leurs interlocuteurs a baissé. Ils savent que désormais ils rencontreront de sérieuses difficultés pour établir un dialogue direct avec la responsable du portefeuille, non seulement parce que son agenda politique sera beaucoup plus chargé qu'avant, mais aussi parce qu'elle ne

2. Professeur au département d'analyses économiques de l'université de Saragosse, spécialiste de la gestion de l'eau.

3. ASAJA : Association agricole des jeunes agriculteurs ; COAG : Coordination d'agriculteurs et d'éleveurs ; UPA : Union des petits agriculteurs.

4. CCA : Confédération des coopératives agricoles d'Espagne.

sera plus seulement la « ministre de l'agriculture et des agriculteurs » (ce qui, symboliquement, a son importance). Dans son nouveau champ de responsabilité, la ministre de l'Environnement rural et maritime devra se montrer réceptive à un plus grand nombre d'intérêts : groupes et associations de nature diverse tenteront d'exercer une influence.

Les organisations professionnelles agricoles devront probablement recourir au dialogue direct avec un des secrétariats d'État, mais lequel ? Leurs dénominations font référence au milieu rural et à l'eau, non à l'agriculture ; celle-ci n'est pas non plus mentionnée dans les fonctions du nouveau secrétariat général – ce qui devra les amener à ne pas monopoliser la parole et à la partager, au moins, avec les réseaux du développement rural et les fédérations d'irrigants. La seule chose qui reste de l'ancienne structure, ce sont des directions générales plus spécialisées sur les compétences agriculture et élevage, un niveau de discussion qui, pour la sphère des dirigeants agricoles habitués à être reconnus comme interlocuteurs au plus haut niveau politique – ce qui est nécessaire à leur survie – peut être peu de chose.

On peut donc penser que les questions de production agricole et d'alimentation perdront inévitablement de leur importance dans les priorités du nouveau ministère, avec des effets négatifs pour un secteur si important de l'économie. Mais si nous analysons en détail comment est réellement structuré le secteur agricole en Espagne, il en va autrement. En effet, à côté des trois organisations professionnelles agricoles – celles qui ont du souci à se faire – il existe de puissantes associations spécialisées (ANPROGAPOR pour le secteur porcin, ASOPROVAC pour la viande bovine, INTERCITRUS pour le secteur des agrumes, FEPEX pour la production horticole...) qui représentent le gratin du potentiel productif de l'agriculture espagnole et dont les discussions avec les pouvoirs publics ne devraient pas être affectées par la structure du nouveau ministère. Leurs interlocuteurs seront où ils ont toujours été, c'est-à-dire dans les directions et sous-directions générales correspondantes et dans les services avec lesquels ces organisations spécialisées travaillent à échanger des informations pour les réunions des comités de gestion de l'Union européenne. Elles ne se sont jamais montrées intéressées par l'établissement de discussions politiques au plus haut niveau (ce qui est valorisant mais peu efficace et donc une perte de temps). Elles n'ont donc pas à craindre de voir baisser leur capacité d'influence dans le nouveau ministère. Les intérêts sectoriels de la produc-

tion agricole ne perdent pas leur importance, ils conserveront celle qu'ils ont toujours eue dans l'organisation administrative de l'ancien ministère de l'Agriculture, et poursuivront la stratégie pragmatique qui les caractérise.

L'industrie agro-alimentaire

Parmi les opinions favorables à la création du nouveau ministère, notons celles que les entreprises agro-alimentaires ont exprimées à travers la FIAB. Cela peut paraître surprenant à première vue puisque les questions qui les intéressent directement restent diluées dans une macrostructure et qu'il faut descendre jusqu'au niveau des directions ou sous-directions générales pour en discuter.

Deux points permettent de comprendre la réaction de la FIAB. Le premier, tout personnel, c'est l'excellente relation qu'a toujours entretenu cette fédération avec l'ancien secrétaire général de l'Agriculture Josep Puxeu, maintenant secrétaire d'État : il est donc logique qu'elle espère poursuivre cette relation fluide. Le second point est institutionnel, proche de ce que nous avons signalé au sujet des associations agricoles spécialisées. Bien que la fédération des industries agro-alimentaires (FIAB) ait une vocation d'interlocuteur politique, comme les trois organisations professionnelles agricoles, les associations sectorielles qui la composent (par exemple ASOCARNE pour les abattoirs, FENIL pour les industries laitières, ANIERAC pour les embouteilleurs et les raffineurs d'olives, ou AFHSE pour la meunerie) sont surtout intéressées par des discussions de type technique avec les instances inférieures de l'administration afin d'échanger des informations sur la réglementation dans le domaine alimentaire, ce qui ne changera pas avec le nouveau ministère. Si on ajoute à cela un sentiment de soulagement avec la disparition du ministère de l'Environnement (inaccessible dans son zèle contrôleur), on comprend mieux la réaction de la FIAB.

Un super Ministère, mais...

Finalement, par sa décision de créer ce ministère de l'Environnement rural et maritime, le Président Zapatero a pris acte de la nécessité de réorienter les relations entre l'agriculture, le territoire et l'environnement en ce qui concerne la gestion des espaces naturels. Il l'a fait en intégrant ces compétences comme cela avait été fait dans d'autres pays européens – au Royaume-Uni, en Grèce, en Allemagne, etc. – et en réponse au nouveau contexte international.

Cette décision a des effets profonds, puisqu'elle va au-delà de la simple intégration de champs de compétence inter-reliés (agriculture, pêche, environnement). De fait, le gouvernement socialiste a abandonné – sans donner plus d'explications, sans faire le bilan de la gestion développée, et sans l'avoir inscrit dans le programme électoral du PSOE – le modèle précédent consistant à donner à un ministère exclusif de l'Environnement l'objectif de veiller à l'application généralisée du principe de durabilité dans les différents champs d'action du gouvernement. Certes, avec le nouveau super-ministère cet objectif est maintenu, mais en réalité ce ministère accumule trop de compétences pour que ce soit une tâche facile, d'autant que la grande majorité correspondent à des missions dévolues sous forme exclusive ou partagée à la sphère des régions ou communautés autonomes.

La réussite de cette entreprise va dépendre de plusieurs choses. En premier lieu, de la capacité politique de l'équipe ministérielle à exercer le nécessaire leadership dans la coordination des différentes sphères du gouvernement sur les problèmes environnementaux à caractère transversal, tant en ce qui concerne l'environnement « vert » que le « gris ». En deuxième lieu, de son habileté à trouver un juste équilibre entre la logique productive et la logique conservacionniste au moment de traiter les questions relatives à l'agriculture, l'environnement et les espaces ruraux ; il lui faudra pour cela profiter de la synergie entre fonctionnaires et techniciens provenant de champs jusqu'alors dissociés et incorporer une certaine vision stratégique aux problèmes qui, en pratique, seront gérés par les gouvernements des communautés autonomes. En troisième lieu, de sa capacité de négociation dans les différentes conférences sectorielles avec les gouvernements régionaux qui, dans leur grande majorité, conservent la séparation traditionnelle entre les compétences agricoles et environnementales en 2 ou 3 conseils. Et finalement, de sa largeur d'esprit pour traiter les questions agricoles et alimentaires avec une vision interprofessionnelle, qui n'exclut pas, mais incorpore la dimension territoriale en tant que ressource pour affronter les défis de la compétitivité et de la cohésion économique et sociale dans les zones rurales.

Pour cela, je crois que tous les groupes impliqués devront faire un effort de réflexion sur les opportunités de ce nouveau contexte, qu'ils apprécient plus ou moins le nouveau ministère, qu'ils soient ou non d'accord avec sa structuration interne. Les groupes écologistes devront l'analyser comme une nouvelle opportunité pour

combiner concertation et mobilisation, après une étape où, ayant facilement accédé à l'entourage de l'ancienne ministre de l'Environnement, Cristina Narbona, et donc aux discussions, ils ont davantage privilégié les stratégies de collaboration et d'accord que les mobilisations et revendications, et où certaines organisations ont su se positionner mieux que d'autres.

Quant aux organisations professionnelles agricoles à vocation générale, elles devront se réorienter et définir une stratégie appropriée pour continuer à faire leur travail de représentation et de négociation. Pour cela, elles devront d'abord considérer qu'il n'est pas possible de continuer à vouloir l'exclusivité dans le champ de la concertation.

En effet, des questions relatives à l'agriculture ont dépassé la sphère de la production pour s'étendre à celles de la consommation, de la qualité alimentaire, de la santé, de la distribution, du territoire ou de l'environnement, élargissant du même coup l'éventail des groupes intéressés à participer au débat sur ces thèmes. Pour des organisations comme l'ASAJA ou la CCAE, il n'est probablement pas aussi urgent de refonder discours et stratégie, puisqu'ils sont déjà clairement orientés vers la production, les marchés, la compétitivité de l'entreprise et la dynamique sectorielle.

Mais les organisations représentant la petite agriculture familiale devront le faire, car elles voient le nouveau contexte non comme une menace mais comme une opportunité. Ces organisations, comme l'UPA et la COAG, doivent continuer l'effort qu'elles viennent de faire pour élargir l'horizon de leurs objectifs et s'ériger en représentantes d'un type d'agriculture (multifonctionnelle) qui n'est ni caduque, ni faiblement productive, mais l'expression d'une nouvelle modernité, d'une nouvelle forme de bon professionnalisme dans le secteur agricole, finalement, d'une agriculture qui continue à être nécessaire pour le développement des zones rurales du fait de son étroite liaison sociale et économique avec le territoire.

Ainsi ces organisations peuvent-elles occuper un espace intéressant comme référent pour beaucoup d'agriculteurs dont la survie dépendra, évidemment, de l'appui social qu'ils recevront mais, surtout de leur capacité à combiner production agricole et diversification des activités sur leurs exploitations et de leur volonté de s'impliquer activement dans la dynamisation des communautés rurales et dans la gestion partagée des espaces naturels environnants ■